

## University of Groningen

### Ordering na wildgroei

Boxum, J. L.

*Published in:*  
Maandblad voor Accountancy en Bedrijfseconomie

**IMPORTANT NOTE: You are advised to consult the publisher's version (publisher's PDF) if you wish to cite from it. Please check the document version below.**

*Document Version*  
Publisher's PDF, also known as Version of record

*Publication date:*  
1998

[Link to publication in University of Groningen/UMCG research database](#)

*Citation for published version (APA):*  
Boxum, J. L. (1998). Ordering na wildgroei: ministeriele controle op zelfstandige bestuurslichamen. *Maandblad voor Accountancy en Bedrijfseconomie*, 72(4), 165-171.

#### Copyright

Other than for strictly personal use, it is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

The publication may also be distributed here under the terms of Article 25fa of the Dutch Copyright Act, indicated by the "Taverne" license. More information can be found on the University of Groningen website: <https://www.rug.nl/library/open-access/self-archiving-pure/taverne-amendment>.

#### Take-down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

*Downloaded from the University of Groningen/UMCG research database (Pure): <http://www.rug.nl/research/portal>. For technical reasons the number of authors shown on this cover page is limited to 10 maximum.*

# Ordening na wildgroei: ministeriële controle op zelfstandige bestuurslichamen

*Mr. J.L. Boxum*

## 1 Inleiding

Zelfstandige bestuursorganen en -diensten zijn verspreid over een lange periode ontstaan en oefenen een grote verscheidenheid aan taken uit. Het gaat om uiteenlopende instanties als bijvoorbeeld de Verzekeringskamer, de Ziekenfondsraad. Het Commissariaat voor de Media, het Centraal Orgaan opvang asielzoekers, de Sociale Verzekeringsbank en de Onafhankelijke Post- en Telecommunicatieautoriteit.

Het is gezien bovenstaande kenmerken niet verwonderlijk dat bij de vormgeving van zelfstandige bestuurslichamen<sup>1</sup> specifieke overwegingen, samenhangend met de eigen aard van de uit te oefenen taak, lange tijd overheersend zijn geweest. Ieder lichaam<sup>2</sup> is thans uitsluitend ingericht volgens regels die specifiek voor die instantie gelden. Een algemene structuur, zoals die bij veel andere organisatievormen als vennootschappen of gemeenten wel bestaat, ontbreekt. Er is al met al een grote variatie in bijvoorbeeld de wijze van instelling, de samenstelling van de besturen, de positie van de Minister, de bekostiging, de bedrijfsvoering en de controle.

Toch hebben deze organisaties belangrijke gemeenschappelijke kenmerken. Het zijn allemaal instanties die niet hiërarchisch ondergeschikt zijn aan een Minister, en een (wettelijke) opdracht hebben om taken van de centrale overheid uit te oefenen. Aan de vraag, welke betekenis aan deze positie in het staatsbestel toekomt, is bij de vormgeving van deze organisaties tot voor kort weinig aandacht besteed.

De bestaande situatie wordt gekenmerkt door een grote mate van ondoorzichtigheid en veel hiaten. Zo zijn de taken, de bevoegdheden van de Minister en de controle op de bedrijfsvoering soms

zelfs helemaal niet geregeld. Er wordt dan ook wel gesproken van wildgroei bij de huidige vormgeving van zelfstandige bestuursorganen. Goed toezicht op de uitoefening van de taken en op de besteding van publieke middelen door deze instanties zou daardoor onvoldoende zijn gewaarborgd (Algemene Rekenkamer, 1994).

De regering heeft inmiddels maatregelen in gang gezet die er op zijn gericht zelfstandige bestuursorganen en -diensten duidelijker in te bedden in ons staatsbestel. In 1996 zijn Aanwijzingen inzake zelfstandige bestuursorganen vastgesteld, opgenomen in de Aanwijzingen voor de regelgeving (Staatscourant 1996, 177; hier verder de Aanwijzingen genoemd). Bij de instelling van nieuwe organen dient de instellingswetgever deze Aanwijzingen in acht te nemen.

De Aanwijzingen bevatten over een aantal onderwerpen modelbepalingen, die in de afzonderlijke instellingswetten moeten worden opgenomen. Bovendien zijn bestaande organen en diensten aan de hand van de Aanwijzingen doorgelicht. Het gevolg hiervan is dat een groot aantal maatregelen is afgekondigd om de vormgeving van bestaande zelfstandige bestuursorganen en -diensten aan te passen. In september 1997 heeft de regering verder een voorstel bij de Tweede Kamer ingediend voor een Grondwetswijziging, waarmee wordt beoogd zelfstandige bestuursorganen een Grondwettelijke positie in ons staatsbestel te geven. Tenslotte zal

---

Mr. J.L. Boxum is als universitair docent verbonden aan de Vakgroep Bestuursrecht en Bestuurskunde, Faculteit der Rechtsgeleerdheid van de Rijksuniversiteit Groningen. Hij is in 1997 gepromoveerd op een proefschrift over zelfstandige bestuurslichamen.

naar verwachting in 1998 een wetsvoorstel Kaderwet voor zelfstandige bestuursorganen worden ingediend met algemene regels die op alle zelfstandige bestuursorganen van toepassing moeten zijn.<sup>3</sup> De modelbepalingen uit de Aanwijzingen zouden ook in deze algemene wet kunnen worden vastgelegd. Hoewel in de literatuur voorstellen zijn gedaan (Goorden, Den Boer en Buijn, 1997, en Boxum, 1997), is nu nog onduidelijk wat de inhoud van die algemene wet zal zijn.

Een centraal thema bij zelfstandige bestuursorganen en -diensten vormt uiteraard de ministeriële verantwoordelijkheid. Een zelfstandig bestuursorgaan is niet ondergeschikt aan een Minister, maar er zijn wel betrekkingen met Ministers. In dit artikel zal ik nader ingaan op de positie van Ministers. In het bijzonder zal daarbij de aandacht worden gericht op het huidige streven naar uniformering, zoals dat via de bestaande Aanwijzingen en de toekomstige Kaderwet gestalte krijgt. In paragraaf 2 zal ik eerst de heersende leer omtrent ministeriële verantwoordelijkheid bij zelfstandige bestuurslichamen behandelen. Vervolgens zal de positie van de Minister ten aanzien van een drietal onderwerpen nader worden belicht. Het betreft de mogelijkheden van directe beïnvloeding van de besluitvorming over de taakbeartiging (paragraaf 3), de positie van de Minister in de organisatie van een zelfstandig bestuurslichaam (paragraaf 4) en bevoegdheden ten aanzien van de besteding van de publieke middelen (paragraaf 5).

## **2 Zelfstandige bestuurslichamen en ministeriële verantwoordelijkheid**

Ministers zijn jegens het parlement verantwoordelijk. Zij dienen informatie te verstrekken en rekenschap af te leggen over het gevoerde beleid. De reikwijdte van de verantwoordingsplicht wordt bepaald door de omvang van de bevoegdheden waarover Ministers beschikken. Zonder bevoegdheid geen verantwoordelijkheid.

De bevoegdheden van Ministers ten opzichte van het ondergeschikte bestuursapparaat zijn onbeperkt. Ministers dienen het handelen van de ondergeschikte ambtelijke dienst daarom geheel voor hun rekening te nemen. Ten opzichte van zelfstandige bestuurslichamen zijn de ministeriële bevoegdheden beperkt. Volgens de heersende staatsrechtelijke leer (Commissie-Scheltema, 1993; zie voor een andere opvatting Van Angeren,

1996) zijn Ministers daarom niet verantwoordelijk voor de taakbeartiging van die lichamen. Zij zijn slechts verantwoordelijk voor het gebruik dat zij maken van hun eigen bevoegdheden ten opzichte van deze bestuurslichamen.

Momenteel bestaat ook in de bevoegdheidsverhouding tussen Ministers en zelfstandige bestuurslichamen een grote variatie. De ministeriële verantwoordelijkheid is dus bij ieder zelfstandig bestuurslichaam anders. In het ene uiterste geval, zoals bijvoorbeeld bij de Verzekeringskamer, heeft de Minister zeer beperkte bevoegdheden. In het andere uiterste geval, zoals bijvoorbeeld bij de Ziekenfondsraad, beschikt de Minister over een groot arsenaal aan bevoegdheden, waarmee eventueel diepgaand in de taakbeartiging van een zelfstandig bestuursorgaan kan worden geïntervenieerd. Overigens wordt in bestaande regelingen nergens voorzien in contractuele constructies voor de vormgeving van de verhouding tussen Ministers en zelfstandig bestuursorganen.<sup>4</sup>

Als reactie op het toenemend aantal zelfstandige bestuurslichamen, die steeds weer anders werden vormgegeven, is in het parlement de vrees geuit, dat verdere groei van zelfstandige bestuurslichamen zal leiden tot een onbeheerste en onvoldoende gecontroleerde overheidsorganisatie. De algemene lijn die zich nu aftekent in de uniformering van de ministeriële bevoegdheden ten aanzien van zelfstandige bestuurslichamen is, dat ook bij taakbeartiging door zelfstandige lichamen de bevoegdheden van de Minister zodanig moeten zijn, dat democratische controle mogelijk is.

Bij het streven naar uniformering moet echter worden bedacht, dat de bestaande verschillen gedeeltelijk zijn te verklaren uit de verschillen in motieven om zelfstandigheid aan bestuursorganen en -diensten te geven (Boxum, De Ridder en Scheltema, 1989). Sommige motieven verdragen zich slecht met vergaande ministeriële zeggenschap. Dit is met name het geval als de Minister een eigen belang heeft bij de uitkomst van de taakbeartiging, zoals bij de Kiesraad. Ook wordt politieke inmenging wel ongewenst geacht in verband met specifiek vereiste deskundigheid. Een voorbeeld is hier het College voor de toelating van geneesmiddelen. Een, thans minder dan in het verleden, belangrijk motief voor instelling van zelfstandige bestuurslichamen is de behoefte om belanghebbenden bij de taakbeartiging te betrek-

ken, zoals bijvoorbeeld in de sfeer van de sociale verzekeringen. Dit motief staat kennelijk vaak niet in de weg aan vergaande ministeriële bevoegdheden. In de jaren negentig vormde tenslotte het streven om de uitvoering van overheids taken meer bedrijfsmatig te organiseren een belangrijk motief voor verzelfstandiging (bijvoorbeeld bij het Kadaster, de Informatie Beheer Groep en Staatsbosbeheer). De bedoeling is hier dat de uitvoeren de organisatie meer armslag heeft bij de wijze waarop de taken worden behartigd; het beleid dient hier wel door de Minister te worden bepaald.

Er zal vaak een spanning bestaan tussen de motieven voor zelfstandigheid enerzijds en het belang van democratische controle anderzijds. In het streven naar uniformering van ministeriële bevoegdheden bij zelfstandige bestuurslichamen zal een juist evenwicht moeten worden gevonden. Het antwoord op de vraag waar het juiste evenwicht ligt is nog niet geheel uitgekristalliseerd. Toch tekent zich bij bepaalde aspecten van de vormgeving van de verhouding tussen Ministers en zelfstandige bestuurslichamen wel een duidelijke ontwikkeling af. Ik zal drie belangrijke aspecten van de regeling van de positie van de Minister bespreken.

### 3 Ministeriële zeggenschap bij de taakbehartiging

Voor een goede democratische controle is *toegang tot informatie* over de taakuitoefening uiteraard een eerste vereiste. Momenteel blijkt een inlichtingenrecht voor de Minister vaak zelfs niet te bestaan. De Aanwijzingen bevatten een modelbepaling (in Aanwijzing 124t), die een onbeperkt inlichtingenrecht voor de Minister tot uitdrukking brengt. Deze bepaling zal vermoedelijk ook wel in de Kaderwet worden vastgelegd. Verder zullen zelfstandige bestuurslichamen ook algemeen worden verplicht een jaarverslag aan de Minister uit te brengen.

Ook op het vlak van de mogelijkheden tot *rechtstreekse beïnvloeding van de taakbehartiging* zal meer uniformiteit worden aangebracht. Hoever dat zal gaan is echter onzeker. De Aanwijzingen zijn thans terughoudend. Er dient zowel een maximum als een minimum aan ministeriële beïnvloedingsmogelijkheden te bestaan, en daarbinnen zal per orgaan maatwerk moeten worden geleverd.

Volgens de Aanwijzingen mag de Minister enerzijds nooit bijzondere instructies geven: dit verdraagt zich niet met de zelfstandigheid. Anderzijds moet de Minister wel altijd *een minimumpakket* aan beïnvloedingsmogelijkheden hebben. Naast het genoemde inlichtingenrecht, het recht om bestuurders te benoemen en mogelijkheden van controle op het middelenbeheer (zie hierna) behoort daartoe in ieder geval de bevoegdheid om eventuele tarieven of heffingen voor het verrichten van de bestuurstaken goed te keuren. Of de Minister bovenop dat minimumpakket nog andere mogelijkheden moet hebben, dient volgens de huidige Aanwijzingen per orgaan te worden beslist, afhankelijk van de taak.

Tot zover de Aanwijzingen. Wat kunnen we nu verwachten van de Kaderwet op dit punt? Het minimumpakket aan ministeriële bevoegdheden kan in ieder geval, en zal vermoedelijk ook, door de Kaderwet aan de Minister worden toegekend.

Een verdergaande uniformering is echter denkbaar. Naar mijn mening zou het algemene uitgangspunt in de vormgeving van de verhouding tussen Minister en zelfstandig bestuurslichaam moeten zijn, dat de Minister de hoofdlijnen van het beleid kan bepalen. In het algemeen zou hij daarom ook *algemene instructies* over de taakbehartiging moeten kunnen geven. Daarnaast zal de Minister in het algemeen *toezicht* moeten uitoefenen op de taakbehartiging door een zelfstandig bestuurslichaam. Bij ernstige problemen zal hij in moeten kunnen grijpen, wat nu vaak niet goed kan. Bevoegdheden die dienen als ultimum remedium, zoals een recht tot vernietiging van besluiten wegens strijd met het algemeen belang of de wet, en een mogelijkheid tot ingrijpen bij ernstige taakverwaarlozing, zouden daarom ook in een algemene wet kunnen worden vastgelegd.

De vraag hoever uniformering op dit vlak moet gaan zal ongetwijfeld een belangrijk discussietema zijn bij de parlementaire behandeling van een ontwerp-Kaderwet.

### 4 De positie van de Minister in de organisatie

De bestaande zelfstandige bestuurseenheden waaraan wettelijke taken zijn opgedragen kennen in hun inrichting een grote variatie. Vaak bestaan zij uit slechts *een bestuur* met een ambtelijke ondersteuning, zoals bijvoorbeeld het College ter beoordeling van geneesmiddelen, het Commissa-



riaat voor de Media of het Centraal Orgaan opvang asielzoekers. In veel andere gevallen gaat het om diensten die meerdere organen kennen. Zo heeft de Arbeidsvoorzieningsorganisatie een Centraal Bestuur en regionale besturen met ieder eigen bevoegdheden. Ook komen wel verenigingsachtige constructies voor, zoals bij de kamers van koophandel, die een *algemeen en een dagelijks bestuur* kennen. Tenslotte wordt in toenemende mate een constructie met een bestuur en een *toezichthoudend orgaan* ("het commissarissen-model") gekozen. Dit kan door de privaatrechtelijke vennootschapsvorm te kiezen, (zoals bijvoorbeeld bij het IJkwezen), maar ook door een publiekrechtelijke organisatie te modelleren naar de vennootschapsvorm (zoals bijvoorbeeld bij het Kadaster en de Informatie Beheer Groep is gebeurd). Indien een zelfstandige dienst een raad van toezicht heeft doet zich de vraag voor, hoe de rol van deze raad zich verhoudt tot de rol die de Minister ten opzichte van een zelfstandig bestuurslichaam heeft. Er dreigt concurrentie en overlap tussen de Minister en de raad van toezicht te ontstaan. Wie houdt nu toezicht waarop? Houden Minister en raad van toezicht allebei toezicht op het bestuur? Of controleert de Minister de raad van toezicht? Momenteel worden toezichtsbevoegdheden steeds anders tussen Minister en raad van toezicht verdeeld, terwijl er meestal geen duidelijke visie op de beoogde rolverdeling tussen Minister en raad van toezicht is geëxpliciteerd. Gezien het feit dat er regelmatig problemen rijzen over de verhouding tussen Ministers en zelfstandige toezichthouders (Verzekeringskamer, Lisv, Commissariaat voor de Media) is dit een ongelukkige situatie.

Van een streven naar uniformering van de verhoudingen binnen zelfstandige bestuurslichamen is echter nog nauwelijks sprake. De Aanwijzingen inzake zelfstandige bestuursorganen bepalen op het punt van de inrichting uitsluitend, dat de bijzondere wet de onderlinge verhouding tussen organen van een lichaam moet regelen. Voor de lichamen met een commissarissenmodel acht ik regeling van de hoofdlijnen van de verhouding tussen Minister, bestuur en raad van toezicht in een algemene wet mogelijk en ook wenselijk. Of dit ook zal gebeuren moet worden afgewacht.

In ieder geval is wel uniformering te verwachten in de regeling van *de benoeming* en het

ontslag van bestuursleden van zelfstandige bestuurslichamen. Hoewel de benoemingsbevoegdheid nu bij ieder zelfstandig bestuursorgaan anders is, gaan de Aanwijzingen er reeds van uit, dat de bestuursleden altijd door de Minister of de regering zullen worden benoemd, geschorst en ontslagen. De algemene wet zal vermoedelijk gaan bepalen dat de Kroon of de Minister de bestuursleden van een zelfstandig bestuurslichaam zal benoemen en ontslaan.

Een bijzonder punt van aandacht bij de inrichting van een zelfstandig bestuurslichaam betreft de vraag of *de Minister vertegenwoordigd mag zijn in het bestuur*. Thans vormen vertegenwoordigers van de Minister soms gezamenlijk met anderen het bestuur. Een voorbeeld vinden we bij de Centrale Landinrichtingscommissie. Tussen 1991 en 1995 maakten vertegenwoordigers van Ministers ook deel uit van het Centraal Bestuur voor de Arbeidsvoorziening (CBA). De bedoeling van de vormgeving van het CBA was, zo groot mogelijke gelijkwaardigheid tussen "de overheid" en de sociale partners te bewerkstelligen. Een dergelijke constructie is echter problematisch. In de eerste plaats uit principieel oogpunt: behoren Ministers en werkgevers- en werknemersvertegenwoordigers wel gelijkwaardig te zijn bij de behartiging van overheidstaken? Maar de constructie bij het CBA riep ook meer praktisch spanningen op. De Minister heeft namelijk altijd, behalve als deelnemer in het zelfstandige bestuur, tevens bevoegdheden ten opzichte van het bestuur (via financiering, toezicht en dergelijke). De gelijkwaardigheid bleek bij het CBA dan ook illusoir. Bij de eerste evaluatie van de Arbeidsvoorzieningsorganisatie is geconcludeerd dat dit tot veel frustraties leidde en niet heeft gewerkt (Commissie-Van Dijk, 1994). Inmiddels is de vormgeving van het CBA zodanig veranderd, dat de Minister niet meer vertegenwoordigd is in het bestuur, maar nadrukkelijker toezichthouder is.

Zoals gezegd zou een algemeen uitgangspunt moeten zijn, dat de Minister toezicht uitoefent op het functioneren van een zelfstandig bestuurslichaam. Een vrij algemeen aanvaard uitgangspunt is, dat een toezichthouder niet zelf deel uit dient te maken van het orgaan waarop hij toezicht uitoefent. De heersende opvatting is nu dan ook, dat Ministers niet zelf in het bestuur van een zelfstandig bestuurslichaam vertegenwoordigd mogen zijn

(Aanwijzing 124i, lid 2). Het verbod op ministeriële vertegenwoordigers in een zelfstandig bestuur zal vermoedelijk ook wel in de algemene Kaderwet worden opgenomen.

## 5 Controle op de besteding van publieke middelen

Zelfstandige bestuurslichamen besteden enorme bedragen. Uit het reeds genoemde rapport van de Algemene Rekenkamer blijkt dat in 1992 f 38 miljard aan begrotingsgeld van Ministeries naar zelfstandige bestuursorganen vloeide, terwijl zowel de totale uitgaven als de ontvangsten van deze instanties naar schatting f 160 miljard bedroegen (waarvan overigens driekwart in de sfeer van de sociale verzekering en de wettelijke ziektekostenverzekeringen).

Ook op het punt van regeling van de ministeriële controle op de besteding van de middelen bestaat nu een grote variatie, en streeft de regering nadrukkelijk naar meer uniformiteit. Hoe wordt nu die uniformering bewerkstelligd? Hier moet worden onderscheiden naar een aantal soorten situaties.

In de eerste plaats is in verband met de zeggenschap over de middelen van belang of een zelfstandig bestuurslichaam zelf *rechtspersoonlijkheid heeft*. In ons rechtsstelsel worden personeel en materiële middelen namelijk niet toegerekend aan bestuursorganen en -diensten, maar aan rechtspersonen. Veel zelfstandige bestuursorganen hebben geen eigen rechtspersoonlijkheid (zoals bijvoorbeeld het College ter beoordeling van geneesmiddelen of het College van toezicht op de kansspelen) en behoren tot *de rechtspersoon Staat der Nederlanden (het Rijk)*. Het personeel dat ten behoeve van deze organen werkzaam is, is in dienst van het Rijk en daarbinnen een Ministerie. De begrotingen van deze organen maken deel uit van de begroting van een Ministerie. Nu Ministers het beheer over de begrotingen van de Ministeries voeren (artikel 16, vierde lid, Comptabiliteitswet), hebben zij in principe vergaande zeggenschap en controlemiddelen over de inzet van middelen ten behoeve van de taakbehartiging van deze organen. Alle controlemechanismen bij Ministeries gelden gewoon ook bij deze bestuursorganen en -diensten.<sup>5</sup>

Bij zelfstandige lichamen die wel zelf rechtspersoonlijkheid hebben is thans de ministeriële controle op het beheer van publieke middelen steeds anders geregeld in bijzondere wetten.

Het onderstaande heeft betrekking op deze lichamen.<sup>6</sup>

De afgelopen jaren heeft - vooral door het rapport van de Algemene Rekenkamer - de vraag of bij zelfstandige bestuurslichamen publieke middelen wel in goede handen zijn, veel aandacht gekregen. De regering hecht kennelijk veel belang aan adequate mogelijkheden voor Ministers om controle op de besteding van middelen uit te oefenen. Een groot aantal van de Aanwijzingen voor de regelgeving heeft in ieder geval betrekking op deze controlemogelijkheden.

Bij de uniformering van de mogelijkheden van financiële controle is de aard van de bekostiging van de publieke taakbehartiging van grote betekenis. De twee belangrijkste bekostigingsvormen zijn financiering uit de begroting van een Ministerie en bekostiging uit bijzondere betalingen door de gebruikers van de taken (tarieven en heffingen).

Indien de taakbehartiging wordt gefinancierd uit de begroting van een Ministerie kan de Minister via bekostigingsvoorwaarden controle uitoefenen op de besteding van het geld.

Een voorbeeld van een zelfstandig bestuurslichaam waarbij de ministeriële controle consequent langs die bekostigingsvoorwaarden is geregeld, biedt de Informatie Beheer Groep. De instellingswet van de IBG verleent de Minister niet de bevoegdheid om de totale (apparatuur-) begroting of de jaarrekening goed te keuren.

Indien de taakbehartiging wordt gefinancierd uit betalingen door de gebruikers van de taak (zoals bij het Kadaster, de Luchtverkeersbeveiligingsorganisatie en de Verzekeringskamer), behoeft de Minister andere (institutionele) bevoegdheden om controle uit te oefenen op de besteding van publieke middelen.

In de Aanwijzingen voor de regelgeving wordt nu nadrukkelijk aangesloten bij de aard van de bekostiging. Belangrijk daarbij is, dat nog weer wordt aangehaakt bij een andere, zeer recente, algemene regeling, namelijk die omtrent *subsidies* in titel 4.2 van de Awb. Deze algemene regeling voor de verhouding tussen subsidiegevers en -ontvangers is op 1 januari 1998 in werking getreden.

Als een zelfstandig bestuurslichaam mede wordt bekostigd uit begrotingsgeld van een Ministerie dan verdient het volgens de regering aanbeveling dat deze algemene regeling voor subsidieverhoudingen van toepassing wordt

verklaard op de financiële verhouding tussen Minister en zelfstandig bestuurslichaam. De subsidietitel biedt volgens de Aanwijzingen een handzaam kader voor de regeling van de bekostigingsrelatie, waarbinnen nadere keuzes kunnen worden gemaakt. Er worden allerlei mogelijkheden aan de subsidiegever toegekend om controle uit te oefenen op de besteding van de "subsidiegelden". In het bijzonder zijn de bepalingen uit afdeling 4.2.8 van belang, bedoeld voor *per boekjaar verstrekte subsidies aan rechtspersonen*. Ik wijs met name op artikel 4:78 Awb. Volgens dit artikel geeft de subsidieontvanger bij de aanvraag tot subsidievaststelling opdracht tot onderzoek van het financiële verslag aan een accountant als bedoeld in artikel 393, eerste lid, vak boek 2 van het Burgerlijk Wetboek. In artikel 4:79 is nader aangegeven, waarover het accountantsonderzoek zich moet uitstrekken.

Indien een lichaam niet wordt gefinancierd uit begrotingsgelden van een Minister kan de subsidietitel niet worden toegepast, en dient de ministeriële controle anderszins te worden geregeld. Voor die gevallen leggen de Aanwijzingen nu reeds vast, dat zelfstandige bestuurslichamen jaarlijks een begroting moeten vaststellen die moet worden goedgekeurd door de Minister. Verder dient in het algemeen een financieel verslag aan de Minister te worden uitgebracht, dat vergezeld gaat van een verklaring omtrent de getrouwheid en de rechtmatigheid, afgegeven door een accountant als bedoeld in artikel 393 van boek 2 BW. Bovendien moet de Minister volgens de Aanwijzingen regels kunnen stellen over de inrichting van de begroting, het financieel verslag en aandachtspunten voor de accountantscontrole (Aanwijzingen 124o, 124p in samenhang met Aanwijzing 124l, lid 4).

Al met al lijkt zich dus een tweetal hoofdlijnen uit te kristalliseren voor algemene regeling van ministeriële controle op de besteding van middelen door zelfstandige bestuurslichamen. Bij (mede-) bekostiging uit de begroting van een Ministerie zal de controle kunnen gaan berusten op bevoegdheden die subsidiegevers altijd hebben; in andere gevallen dient aan de Minister een aantal "institutionele" bevoegdheden te worden toegekend, die niet gekoppeld zijn aan de aard van de bekostiging. Het ligt voor de hand dat de Kaderwet die bevoegdheden zal toekennen.

## 6 Afsluiting

Nadat zelfstandige bestuursorganen decennia lang sluipenderwijs zijn ontstaan, en er nu een ondoorzichtig geheel is aan instanties met ieder een eigen vormgeving, wordt momenteel een uniform kader ontwikkeld, dat de doorzichtigheid in het geheel moet vergroten en dat moet waarborgen dat deze instanties goed zijn ingepast in ons staatsbestel. In dit artikel is een aantal belangrijke onderdelen van dat uniforme kader besproken.

Uniformering betekent dat sommige bijzondere regels voor afzonderlijke lichamen worden vervangen door algemene regels voor alle lichamen. De consequenties hiervan zijn uiteraard niet voor elk lichaam gelijk. Al met al lijkt het uniforme kader vooral twee soorten gevolgen te hebben voor de verhouding tussen Ministers en afzonderlijke zelfstandige bestuurslichamen.

In de eerste plaats zal bij veel lichamen *de omvang van de ministeriële bevoegdheden* veranderen. De positie van de Minister zal veelal worden versterkt.

In de tweede plaats treedt ook verandering op in *de manier waarop Ministers invloed* mogen uitoefenen op zelfstandige bestuurslichamen. Tot dusver kwam het nogal eens voor dat de Minister als het ware in het zelfstandig lichaam zelf was genesteld, via vertegenwoordiging in het bestuur. In het vervolg zal de Minister consequenter een zelfstandig bestuurslichaam "van buitenaf" moeten beïnvloeden.

De precieze uitwerking van het uniforme kader zal de komende jaren verder gestalte krijgen.

---

## LITERATUUR

- Algemene Rekenkamer, (1994), *Zelfstandige bestuursorganen en ministeriële verantwoordelijkheid*, Verslag over 1994, deel 3, band B, TK 1994-1995, 24 130, nr. 3.
- Angeren, J.A.M. van, (1996), *Mag de ministeriële verantwoordelijkheid voor het bestuur worden beperkt?*, in: *RM Themis* 1996/10, pp. 267-375.
- Boxum, J.L., J. de Ridder en M. Scheltema, (1989), *Zelfstandige bestuursorganen in soorten*, Kluwer, Deventer.
- Boxum, J.L., (1997), *Algemene wetgeving voor zelfstandige bestuurslichamen* (proefschrift Groningen), Kluwer, Deventer.
- Commissie Evaluatie Arbeidsvoorzieningswet (Commissie-Van Dijk), (1994), *Arbeidsvoorziening in perspectief, evaluatie*

*arbeidsvoorzieningswet 1991-1994*, 's-Gravenhage.

Externe Commissie Ministeriële Verantwoordelijkheid (Commissie-Scheltema), (1993), *Steekhoudend ministerschap, betekenis en toepassing van de ministeriële verantwoordelijkheid*, TK 1992-1993, 21 427, nrs. 40 en 41.

Goorden, C.P.J., M.M. Den Boer en F.K. Buijn, (1997), *ZBO's, verzelfstandiging en privatisering*, VAR-preadviezen 1997 (VAR-reeks 118), Samsom H.D. Tjeenk Willink, Alphen aan den Rijn.

Schreuder, C.A., (1994), *Publiekrechtelijke taken, private rechtspersonen* (proefschrift Groningen), Kluwer, Deventer.

Zijlstra, S.E., (1997), *Zelfstandige bestuursorganen in een democratische rechtsstaat, een onderzoek naar democratisch-rechtsstatelijke en positiefrechtelijke aspecten van het gebruik van zelfstandige bestuursorganen, meer in het bijzonder op gemeentelijk niveau* (proefschrift Rotterdam), VUGA, 's-Gravenhage.

---

## NOTEN

1 Een punt over de terminologie vooraf. In het licht van de Aanwijzingen inzake zelfstandige bestuursorganen en het regeringsvoorstel tot opnemings van zelfstandige bestuursorganen in de Grondwet, zijn niet diensten als het Kadaster en de Informatie Beheer Groep zelfstandige bestuursorganen, maar hun organen als de directie en de raad van toezicht. Naar mijn mening is het bij algemene regeling gewenst om de dienst als geheel als object van de algemene regeling te beschouwen. Daarom heb ik de term zelfstandig bestuurslichaam gehanteerd (Boxum, 1997). Ik zal hier de termen door elkaar gebruiken. Verder beperk ik mij tot de zelfstandige bestuurslichamen die behoren tot de centrale overheid: verzelfstandigingsvormen bij lagere overheden blijven buiten beschouwing; zie daarover uitgebreid Zijlstra, 1997.

2 Overigens worden ook privaatrechtelijke rechtspersonen die centrale bestuurstaken uitoefenen als zelfstandige bestuursorganen beschouwd. Voorbeelden zijn de Dienst van Waarborg (Waarborg Platina, Goud en Zilver BV), het IJkwe-

zen BV, de Stichting Centraal Bureau Rijvaardigheidsbewijzen en de Stichting Verzekeringskamer. Voor deze vennootschappen en stichtingen gelden al de algemene organisatieregels van boek 2 BW. Indien een algemene wet voor zelfstandige bestuursorganen van kracht zou worden op deze organisaties dan zouden zij dus aan twee soorten algemene organisatieregels zijn onderworpen. Bij deze categorie doet zich dan ook de afzonderlijke vraag voor of algemene regels voor zelfstandige bestuursorganen zich wel verdragen met de regels voor privaatrechtelijke rechtspersonen. Over de wenselijkheid van het gebruik van privaatrechtelijke constructies voor zelfstandige bestuursorganen bestaat een levendig debat (zie hierover Schreuder, 1994). Volgens de huidige Aanwijzingen moet de privaatrechtelijke vorm zoveel mogelijk worden vermeden (Aanwijzing 124b).

3 Zie voor een overzicht van de in gang gezette maatregelen TK 1996-1997, 26 268, nr. 6.

4 Bij de vormgeving van een zelfstandig Staatsbosbeheer is voorzien in een horizontale sturingsrelatie tussen de Minister en Staatsbosbeheer. De wet legt vast dat er jaarlijks overleg wordt gepleegd over de te bereiken resultaten en de door de Minister ter beschikking te stellen middelen. Het is de bedoeling dat dit overleg tot afspraken leidt. Het gaat echter, blijkens de MvT, niet om een contractuele relatie in privaatrechtelijke zin tussen de Minister en Staatsbosbeheer, waarbij partijen vrij zijn al dan niet met elkaar overeenkomsten te sluiten.

5 Hoewel het agentschap en het zelfstandig bestuursorgaan vaak als alternatieve organisatievormen worden beschouwd, kan de ambtelijke dienst die een zelfstandig bestuursorgaan ondersteunt, de status hebben van een agentschap. Dit is bijvoorbeeld het geval bij de directie van het College ter beoordeling van geneesmiddelen.

6 Deze lichamen kunnen, wat vaak wordt genoemd, *rechtspersonen sui generis* zijn. Bij een bijzondere wet is dan rechtspersoonlijkheid aan hen toegekend. Voorbeelden zijn het Kadaster, de Ziekenfondsraad, de Informatie Beheer Groep, Staatsbosbeheer en het Commissariaat voor de Media. Zij kunnen ook in een *privaatrechtelijke rechtspersoonsvorm* zijn gegoten, bijvoorbeeld als BV, NV of stichting. Zie noot 2 voor voorbeelden.